



Bund für Umwelt  
und Naturschutz Deutschland,  
Landesverband NRW e.V.  
Merowinger Str. 88  
40225 Düsseldorf



Landesgemeinschaft  
Naturschutz und Umwelt  
NRW e.V.  
Heinrich-Lübke-Str. 16  
59759 Arnsberg



Naturschutzbund  
Deutschland,  
Landesverband NRW e.V.  
Merowinger Str. 88  
40225 Düsseldorf

## **Gemeinsame Stellungnahme der anerkannten Naturschutzverbände BUND, LNU und NABU**

### **zum Entwurf eines Gesetzes zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechtes**

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Palmen,

der Gesetzesentwurf wird von den anerkannten Naturschutzverbänden BUND, LNU und NABU in der vorliegenden Form abgelehnt.

Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf sollen die Zuständigkeiten im Bereich des Umweltrechtes für das Land NRW neu verteilt werden. Bei den zu ändernden Rechtsvorschriften handelt es sich nicht um materiell-rechtliche Regelungen, sondern ausschließlich um zuständigkeitsändernde Verfahrensvorschriften. Dies bedeutet, dass das vorliegende Änderungsgesetz nicht in umwelt(schutz)rechtliche Regelungen bestehender Gesetze eingreift, die materielle Vorgaben für den Umgang mit der Umwelt enthalten, wie z.B. die Festsetzung von Grenzwerten, die Voraussetzungen für die Zulassung von Anlagen, die Auferlegung von Rechtspflichten u.ä..

Ziel des Gesetzes ist eine Straffung der staatlichen Verwaltung und eine effektivere Aufgabenerfüllung. Beide Ziele werden jedoch verfehlt.

Durch die geplante Kommunalisierung wird nämlich mittelbar der effektive Vollzug des Umweltrechtes verhindert.

## I. Zersplitterung der Zuständigkeiten statt Bündelung

Das Ziel der Verwaltungsreform, nämlich die Straffung der staatlichen Verwaltung wird nur um den Preis der Aufblähung der kommunalen Verwaltung erreicht. Dabei werden Aufgaben nicht gebündelt, sondern zersplittert. So wird z.B. der Immissionsschutz, für den es bisher die alleinige Zuständigkeit beim Land (staatliche Umweltämter und Bezirksregierungen = 16 Behörden) lag, auf 54 Kreise und kreisfreie Städte auf Kommunalebene und 5 Bezirksregierungen als staatliche Behörden aufgeteilt. Eine eindeutige Zuordnungsregel ist hierbei nicht oder bestenfalls nur ansatzweise zu erkennen. Der Gesetzentwurf ist vielmehr nichts weiter als ein unübersichtlicher Verschiebebahnhof von Zuständigkeiten.

Wurden die staatlichen Umweltämter noch Anfang 2007 mit der Begründung in die Bezirksregierungen eingegliedert, dass durch diese Zentralisierung eine Effizienz- und Effektivitätssteigerung nahezu zwangsläufig erfolgt, so ergibt die in diesem Gesetz angestrebte Aufgabenzersplitterung nun genau entgegengesetzte Effekte. Außerdem wird das vorhandene Personal allein durch die Zergliederung nicht mehr ausreichen, da der Aufwand des Verwaltungshandelns (= Vollzug des materiellen Rechtes) unverändert bleibt.

Fraglich ist auch, wie zukünftig z.B. die Überwachung der Gesamtmission (Lärm, Luft) aus einem Gebiet, in dem sich Industrieanlagen mit verschiedenen Zuständigkeiten befinden, gehandhabt werden soll.

Diese Problematik stellt sich beispielsweise bei den Anlagen der Nr. 5 und der Nr. 2.15 (Teer- und Bitumenmischanlagen) der 4.BImSchV, die beide für den größten Teil der Emissionen leichtflüchtiger organischer Verbindungen (NMVOC) verantwortlich sind. Diese Stoffe führen zur bodennahen Ozon-Bildung, sind teilweise karzinogen, mutagen und hormonell wirksam und teilweise schwer abbaubar. Nach dem aktuellen Nationalen Inventarbericht ist *„nach aktuellen Schätzungen der zukünftigen NMVOC-Emissionen aus dem Bereich der Lösemittelverwendung die Einhaltung der vorgeschlagenen Nationalen Emissionshöchstmengen (NEC) jedoch nur mit zusätzlichen weitreichenden Emissionsminderungsmaßnahmen möglich.“* Hieraus ergeben sich zudem zahlreiche Berichtspflichten. Außerdem wird die Pflicht zum Einsatz von weniger gefährlichen Ersatzstoffen durch die REACH-Richtlinie der EU auch für die Betreiber dieser Anlagen verstärkt. Wie sollen die Kommunen diese Aufgaben allein für diese Emittenten alle wahrnehmen?

Diese unübersichtliche Aufgabenzersplitterung mit "mehr Bürgernähe" zu begründen ist völlig unverständlich, auch sollte Bürgernähe nicht mit Ortsnähe verwechselt werden. Vielmehr besteht die Gefahr, dass Beschwerden über Geruchsbelästigungen u.ä. die BürgerInnen künftig teuer zu stehen kommen können. So soll beispielsweise die Zuständigkeit für die Nr. 5-Anlagen der 4.BImSchV in die kommunale Zuständigkeit verlagert werden. Von diesen Lackier-, Oberflächenbehandlungs- und Beschichtungsanlagen gehen durchweg umfangreiche Lösemittelmmissionen (Benzol, Toluol, Xylol, Methanol, Alkohol, Formaldehyd etc.) aus, die auch olfaktorisch wahrzunehmen sind. Wenn es hier vermehrt zu Freisetzungen kommt, weil der Betreiber nicht (mehr) so häufig kontrolliert wird, erhöht sich zweifellos die Anzahl der Beschwerden und Beeinträchtigungen der Bürger.

Muss eine solche Beschwerde an die Kommune gerichtet werden, besteht die Gefahr, dass die BürgerInnen mit einer Gebührenrechnung für die Überprüfung und ggfs. Analyse rechnen müssen, wie dies bei Beschwerden zur 1. BImSchV (Nachbar verheizt Müll im Kamin etc.) bereits heute üblich ist.

## **II. Kommunalpolitischer Einfluss**

Insgesamt ist der politische Einfluss bei den Umweltverwaltungen der Städte und Gemeinden stärker als bei der staatlichen Umweltverwaltung. Während sich die staatliche Umweltverwaltung weitestgehend mit der reinen Umsetzung der rechtlichen und technischen Vorgaben beschäftigt, und somit eine effektive Aufgabenwahrnehmung ermöglicht, ändert sich dies bei der Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltrechtes.

Die Kommunalverwaltungen sind weit stärker als die staatliche Umweltverwaltung auch im Bereich der Wirtschaftsförderung tätig. Kommunalisierte Umweltverwaltungen werden sich - besonders in strukturschwachen Gebieten - den Interessen der Wirtschaftsförderung kaum entziehen können. Eine nur den technischen und rechtlichen Vorgaben verpflichtete kommunale Umweltverwaltung dürfte daher schwerlich zu realisieren sein. Dies gilt umso mehr, je kleiner die kommunale Umweltverwaltung ist.

Auch die Begründung des Städte- und Landkreistags zur Übernahme der immissionschutzrechtlichen Zuständigkeiten, nämlich einen umfangreichen Ermessensspielraum in den Handlungsfeldern Umweltschutz, Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung zu erhalten, wird von den Naturschutzverbänden mit Sorge betrachtet. Hier besteht mehr denn je die Gefahr, dass der Umweltschutz hinten an gestellt wird und die kommunale Zuständigkeit sogar zu einem Konkurrenzkampf unter den Kommunen um Industrieanordnungen führen kann. Die Wahrung der Einheitlichkeit bei Genehmigung und Überwachung wäre nicht mehr gewährleistet. Da jedoch die Anforderungen des materiellen Umweltrechts unverändert sind, stellt sich hier zusätzlich die Frage nach der Rechtssicherheit für den Antragsteller.

Die Übertragung von Zuständigkeiten vom Land auf die Kommunen - insbesondere auf die kreisfreien Städte - kann auch zu zusätzlichen Vollzugsproblemen führen. Wenn z.B. die Zuständigkeit für die Trennkanalisation wie beabsichtigt übertragen wird, genehmigt sich die Stadt diese Anlage selber. Sie ist Betreiber, Genehmigungs- und Überwachungsbehörde in "Personalunion". Von "Gewaltenteilung" keine Spur.

## **III. Keine Einheitlichkeit in der Aufgabenerledigung**

Die Vielzahl der (neuen) kommunalen Umweltverwaltungen machen es schwer, die Einheitlichkeit der Aufgabenerledigung sicherzustellen. Anknüpfend an die vorstehenden Ausführungen dürfte es bei größeren Projekten schon an der fachlichen Qualität in der Bewertung der unterschiedlichen Anlagen scheitern.

Der unterschiedliche Kenntnisstand aber auch die unterschiedliche Bearbeitungsweise verhindern bei vergleichbaren Anlagen einen vergleichbaren Beurteilungsstand.

War bisher ein Fachmann für vergleichbare Anlagen zuständig, werden diese jetzt von Kommune zu Kommune anders bewertet. Dies kann zu einer Verschlechterung der Anlagenqualität beitragen.

Spezialisten für bestimmte Aufgabenbereiche sind bereits heute rar und können schon mangels der Anzahl nicht allen Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Das vorhandene Fachpersonal wird bis zur völligen Uneffektivität auf die Kommunen aufgeteilt. So werden beispielsweise Städten wie Oberhausen und Leverkusen u.a. 0,3 Personen für die genehmigungsbedürftigen Anlagen zugeteilt. Kaum ein Kreis oder eine Stadt bekommen funktionsfähige kompetente „Arbeitseinheiten“ zur Aufgabenbewältigung zugewiesen. Es darf nicht übersehen werden, dass die Kommunen bisher keine diesbezüglichen Aufgaben/Zuständigkeiten hatten und sich somit auch keine Synergieeffekte ergeben können. Ebenso besteht die Gefahr, dass selbst bei den Bezirksregierungen,

die für die großen umweltrelevanten Anlagen zuständig sein sollen, durch den Aderlass der Fachleute kein ausreichendes Personal mehr zur Verfügung stehen wird. Ob eine durch die Zaunlösung bedingte Aufgabenübertragung von Kommune zum Land bei der Personalaufteilung berücksichtigt wurde, muss angezweifelt werden, diesbezügliche Angaben sind nicht zu finden. Es ist zu befürchten, dass diese Personalzersplitterung zu einem Personalmangel und einer allgemeinen Kompetenzvernichtung führen wird. Eine kompetente Genehmigung und Überwachung von BImSch-Anlagen wird so zukünftig nicht mehr möglich sein oder mindestens sehr erschwert werden und somit wird das Vollzugsdefizit im Umweltbereich weiter zunehmen. Selbst Industrievertreter hatten in der letzten Anhörung zur Eingliederung der Umwelt- und Arbeitsschutzämter in die Bezirksregierungen erhebliche Bedenken, dass auf Kommunalebene wegen der geringen gleichartigen Anlagenzahl auf Dauer ausreichender Sachverstand vorgehalten werden kann.

Die Betreiber und Anlagenplaner können sich nur schwer auf wechselnden Standards einstellen, so dass es fraglich ist, ob das Ziel der Vereinfachung der Verwaltungsverfahren für die Antragsteller tatsächlich erreicht wird.

#### **IV. Wegfall von fachlichem Know-how / Verschlechterung der Arbeitsqualität**

Durch die Kommunalisierung wird die Abschaffung der ehemaligen Staatlichen Umweltämter zum Abschluss gebracht. Das dortige Personal wird nach einem komplizierten Verteilungsschlüssel auf die Kreise und kreisfreien Städte verteilt. Mit der eigentlichen Übertragung von Personal auf die Kommunen und die Erledigung dieser Aufgaben durch die Kommunen geht noch kein Know-how verloren. Hierbei wurde aber nicht berücksichtigt, dass bestimmte Industrieanlagen weniger häufig vorkommen als andere. Die bestehende fachliche Spezialisierung wird aufgelöst. Die kommunalen Umweltverwaltungen werden aber nicht die Größe haben, um eine Reihe von Spezialisten - analog der Staatlichen Umweltämter - beschäftigen zu können. „Der“ Experte innerhalb eines Bezirks steht nicht mehr über die Kommunalgrenzen zur Fallbearbeitung zur Verfügung. Durch die Bearbeitung einer Vielzahl unterschiedlicher Anlagen nimmt die Bearbeitungstiefe und damit die fachliche Qualität der Bearbeitung ab. Je weniger Detailwissen vorgehalten werden kann, desto schlechter ist die Bearbeitungsqualität.

Die Bearbeitung von Genehmigungsanträgen durch Generalisten statt durch Spezialisten ist bei immer komplexer werdenden industriellen Anlagen nicht sinnvoll. Außerdem wird eine kontroverse Diskussion mit den Anlagenbetreibern und Planern nur noch schwer möglich sein, wenn das jeweilige Spezialwissen fehlt.

#### **V. Personalabbau**

Nicht nur im Bereich der Umweltverwaltung entledigen sich die staatlichen Stellen einer Vielzahl von Aufgaben und übertragen diese auf die Kommunen.

Das in NRW geltende relative Konnexitätsprinzip verpflichtet den Gesetzgeber, bei einer Aufgabenzuweisung eine Regelung hinsichtlich der Kostendeckung zu treffen, ohne jedoch zu einem vollständigen finanziellen Ausgleich zu verpflichten. Hieraus ergibt sich, dass die Kommunen bei der Übernahme der Umweltverwaltung nicht zwangsläufig einen vollständigen finanziellen Ausgleich für die neue Aufgabe erhalten bzw. erhalten müssen.

Diese Auffassung wird durch die Formulierungen des Gesetzesentwurfes gestützt. Die Regelungen zum Belastungsausgleich sehen vor, dass der finanzielle Ausgleich „für die

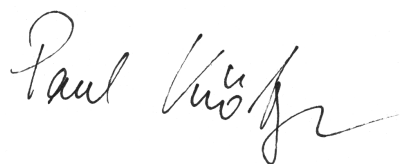
wesentlichen Belastungen, die durch das Gesetz ... entstehen“ gewährt wird. Die vorgesehene Evaluation sieht eine Anpassung des Belastungsausgleiches vor, „wenn die Annahmen der Kostenprognose .. grob unangemessen...“ waren.

Daraus folgt, dass das Geld des Landes mit Sicherheit nicht alle Kosten decken wird. Die Folge wird sein, dass die Kommunen - die vielfach bereits jetzt Haushaltssicherungskonzepte aufgestellt haben - die Kosten senken bzw. möglichst gering halten müssen. Das Ergebnis ist vorhersehbar: Es wird Personal abgebaut bzw. ausscheidendes Personal nicht ersetzt.

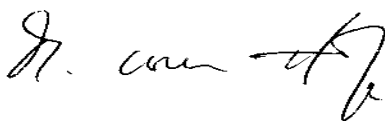
Eine Personalreduzierung führt aber zwangsläufig zur Verschlechterung des Vollzugs von Umweltschutzstandards. Dies kann und soll nicht das Ergebnis einer Zuständigkeitsumverteilung sein.

Aus all dem folgt aus unserer Sicht, dass eine Beibehaltung des bewährten jetzigen Zustandes erfolgen sollte. Die beabsichtigten Änderungen nützen nämlich weder dem Bürger noch der Industrie, sondern führen in der Summe lediglich zu einem Abbau des Vollzugs im Umweltschutz, an dem niemand gelegen ist. In so fern sehen wir keinen Raum für gefährliche Experimente und schlagen vor, das Gesetz nicht umzusetzen.

Mit freundlichen Grüßen



Paul Kröfges  
Landesvorsitzender des BUND



Mark vom Hofe  
Vorsitzender der LNU



Josef Tumbrinck  
Landesvorsitzender des NABU